DICTAMEN D.A.J. N° 2269 del 28 de Octubre de 2021.-

DAJ N° 5636/2021

REF.: Llamado MOPC N° 188/2019 "LPN PARA LAS OBRAS DE PAVIMENTACIÓN TIPO ASFALTICO DE TRAMOS DE CAMINOS VECINALES EN LOS DEPARTAMENTOS DE SAN PEDRO, CANINDEYÚ, CAAZAPÁ, PARAGUARÍ Y ÑEEMBUCÚ. LOTE 9", ID N° 373.116. Contrato SG Ministro N° 120/2020, suscripto con CONSTRUPAR S.A - Convenio Modificatorio N° 2. MEU N° 25.962/2021.

SRTA. LINCY LUCENA, DIRECTORA
UNIDAD OPERATIVA DE CONTRATACIÓN

La Unidad Operativa de Contratación solicita parecer legal sobre la procedencia del Convenio Modificatorio y la Resolución respectiva.

I. GENERALIDADES

CARÁCTER DE LA INTERVENCIÓN DE ESTA DIRECCIÓN

La Dirección de Asuntos Jurídicos (DAJ) es la entidad encargada por la carta orgánica del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC) para dictaminar sobre las cuestiones y consultas que surjan del cumplimiento de las funciones del Ministerio en cuanto a su aspecto jurídico.[1]

Esta Dirección emite *dictámenes*, que son opiniones sobre cuestiones jurídicas analizadas. Los dictámenes no son decisiones, sino elementos que forman parte del proceso de decisión del administrador. En doctrina, se reconoce que "*El dictamen forma parte de los actos previos a la emisión de la voluntad y se integra como una etapa de carácter consultivo-deliberativo en el procedimiento administrativo de conformación de la voluntad estatal*".[2]

La Dirección tiene participación en muchas actividades en carácter de *órgano consultivo y asesor*, por lo que sus dictámenes se basan en los parámetros de la consulta y los documentos remitidos.

Es por eso que el presente dictamen se limitará a desarrollar una opinión jurídica no vinculante para contribuir como un elemento más en la toma de decisiones de la consultante; y puede estar sujeto a otros factores que no fueron puestos a conocimiento de esta Dirección, por lo que nos reservamos la facultad de emitir pareceres adicionales sobre los temas analizados, de constatarse hechos, remitirse documentos o precisarse aclaraciones sobre cuestiones que no fueran originalmente previstas en la consulta redactada por la dependencia recurrente y los documentos adjuntados por la misma en el expediente.

II. ANTECEDENTES

1. Memorándum UOC N° 3189/2021 de la Unidad Operativa de Contratación (26/10/2021)
2. Informe de Revisión Documentaria DAT N° 142/2021 de la Dirección de Auditoria Interna (25/10/2021)
3. Memorándum UOC N° 3154/2021 de la Unidad Operativa de Contratación (25/10/2021)

Rosario Godoy Rodas
Abogada
Mat. C.S.J. N° 16776

[1] Ley N° 167/93 "Que aprueba con modificaciones el Decreto-Ley Nº 5 de fecha 27 de marzo de 1991 "Que establece la estructura orgánica y funciones del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones", Artículo 39.

[2] Roberto Dromi, *El Procedimiento Administrativo* (Editorial Ciudad Argentina 1999) 143-144.

Abg. Jesús Manuel Silvera Llantes
Coordinador de Contratos, Convenios y Acuerdos
D.A.J. - M.O.P.C.

Abg. Blás González Candia
Director
Dirección Asuntos Jurídicos
MOPC

4. Informe de Verificación de Pólizas y Garantías (25/10/2021)
5. Memorándum DCV N° 1548/2021 de la Dirección de Caminos Vecinales (18/10/2021)
6. Proyecto de Resolución Ministerial
7. Borrador de Convenio Modificatorio N° 2
8. Informe Técnico Complementario (15/10/2021)
9. Informe Técnico del Departamento de Ejecución y Dirección de Caminos Vecinales (15/10/2021)
10. Memorándum UAC N° 326/2021 de la Unidad Administrativa y Contable DCV (15/10/2021)
11. Memorándum DE/DCV N° 506/2021 del Departamento de Ejecución (13/10/2021)
12. Memorándum del Fiscal de Obra, Ing. Juan Pintos Villate (22/06/2021)
13. Copia del Convenio Modificatorio N° 1
14. Nota de la empresa Construpar S.A (MEU N° 25.962 – 21/06/2021)
15. Documentación Técnica del Convenio Modificatorio N° 2

III. NORMATIVA APLICABLE

1. **Contrato:** Contrato SG Ministro N° 120/2020 (24/04/2020)

   - **4.3. CGC. Documentos contractuales posteriores a la formalización del Contrato.** "*El Contrato, una vez formalizado, sólo podrá modificarse mediante Convenios Modificatorios. Estas modificaciones deberán ajustarse a lo dispuesto en el artículo 62 de la Ley N° 2051/03.*".

   - **19. CGC. Obras o trabajos no previstos. 19.1.** *"Si fuere necesario realizar trabajos complementarios que no se hallen previstos en el contrato original, éstos serán acordados entre las partes previa firma de un convenio modificatorio de acuerdo a lo establecido en el artículo 62 de la Ley N° 2051/03."*

   - **20. CGC. Convenios modificatorios. 20.1.** "*Cuando fuere necesario ampliar, modificar o complementar las obras objeto del contrato debido a causas imprevistas o técnicas presentadas durante su ejecución serán acordados mediante convenios modificatorios conforme al Artículo 62 de la Ley N° 2051/03"*

2. **Ley de Contrataciones Públicas:** Ley N° 2051/2003 "*De Contrataciones Públicas*"

   - **Artículo 62 Convenios Modificatorios en Obras Públicas:** "*En el caso de que fuere necesario ampliar, modificar o complementar una obra determinada debido a causas imprevistas o técnicas presentadas durante su ejecución, la Contratante podrá celebrar con el mismo contratista, sin licitación, pero con el informe previo favorable de la Auditoria General correspondiente, los convenios modificatorios que requiera la atención de los cambios antedichos, siempre que se mantengan los precios unitarios del contrato original, reajustados a la fecha de celebración del respectivo convenio; y para los casos en que los trabajos complementarios no se hallen previstos en el contrato original, estos sean acordados entre las partes previa firma del convenio. Sólo podrán celebrarse convenios modificatorios en la medida que, conjunta o separadamente, no excedan del veinte por ciento del monto y plazo originalmente pactados y que no tengan por objeto otorgar al contratista condiciones más favorables con respecto a las señaladas originalmente en las bases y en el contrato*".

Rosario Godoy Rodas
Abogada
Mat C.S. / N°51.7.3

Abg. Jesús Manuel Silva Liane
Coordinador de Contratos
Convenios y Acuerdos
M.O.P.C.

Abg. Elías González Candia
Director
Dirección de Asuntos Jurídicos
MOPC

113 ciento trece

3. **Ley Orgánica del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC):** Ley N° 167/1993 "*Que Aprueba con Modificaciones el Decreto-Ley No. 5 de Fecha 27 de marzo de 1991 "Que Establece la Estructura Orgánica y Funciones del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones*"

   - Artículo 4: "*El Ministro de Obras Públicas y Comunicaciones es la autoridad máxima designada por el Poder Ejecutivo para administrar y desarrollar las actividades del Ministerio...Las atribuciones y deberes del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones son, entre otras las de: ...i) Representar administrativamente al Ministerio: ordenar gastos: firmar contratos relacionados con asuntos propios de la Cartera...*".

IV. CONSIDERACIONES

Como primer término, la empresa Construpar S.A mediante expediente MEU N° 25.962 de fecha 21 de junio de 2016, presenta la propuesta de Convenio Modificatorio N° 2, junto con la documentación técnica correspondiente, en la cual se expone el Alcance y justificación de las modificaciones propuestas, mencionando que: *"Las modificaciones por implementarse, a través del presente Convenio, basadas en la revisión y análisis del tipo de suelo predominante son necesarias para el logro de una obra funcional, atendiendo a los requerimientos técnicos mínimos acorde a las características del proyecto así mejorar su funcionalidad.*

La modificación comprende las Obras a ser construidas en concordancia con los planos del Diseño Final de Ingeniería, definidas de acuerdo con las condiciones imperantes de la zona relativo a la topografía, hidrología, drenajes y en especial a la geotecnia.

Estas modificaciones permiten lograr el objetivo de la obra, atendiendo a todos los requerimientos técnicos mínimos acorde a la característica de la vía, adecuando los diseños y los componentes de éstas a las necesidades actuales a fin de racionalizar la utilización de los recursos disponibles.

Consecuentemente, involucra la variación de cantidades originales de los ítems de trabajos para permitir la terminación de la obra en condiciones óptimas y de servicio satisfactorio.

Además, inicialmente para el ítem N° 19 Carpeta de Concreto Asfaltico las Especificaciones Técnicas establecían la utilización de concreto asfaltico convencional (sin polímeros), con esas condiciones fue presentada la oferta y fue aprobada, las mismas se presentan en el Anexo IV...

Consecuentemente en base al proyecto ejecutivo y los estudios realizados se determinan las nuevas cantidades de trabajos correspondientes a los ítems de la Obra..."

Al respecto, el Fiscal de Obra, Ing. Juan Pintos Villate, en fecha 22 de junio de 2021, expone cuanto sigue: *"Las modificaciones a implementarse a través del Convenio Modificatorio N° 2 se basan en la revisión y actualización de las cantidades contractuales de los tramos licitados. Las modificaciones introducidas son necesarias para el logro de una obra funcional, atendiendo a los requerimientos técnicos acordes con las características de la vía y adecuándose a las condiciones reales del camino existente sobre el cual se desarrolla el trazado, razón por la cual, esta fiscalización considera razonable y recomienda, salvo mejor parecer, proseguir con los trámites necesarios para su aprobación y formalización a través*

Rosario Godoy Rodas
Abogada
N° 51.756

Abg. Pilar González Candia
Director
Dirección de Asuntos Jurídicos
MOPC

Abg. Jesús Manuel
Coordinador de Convenios y Acuerdos
D.A.J. - M.O.P.C.

del Convenio Modificatoria N° 2".

Por su parte, el Departamento de Ejecución de la Dirección de Caminos Vecinales, en fecha 15 de octubre de 2021, remite el siguiente Informe Técnico: *"...este Convenio Modificatorio N° 2, no modifica el plazo contractual ampliado 3 (tres) meses por el Convenio Modificatorio N° 1, siendo la fecha de terminación el 09 de noviembre de 2021.*

El presente Convenio Modificatorio N° 2 mantiene el monto del contrato respecto al Convenio Modificatorio N° 1 en Gs. 8.754.060.805 (guaraníes ocho mil setecientos cincuenta y cuatro millones sesenta mil ochocientos cinco) IVA Incluido, que no representa un incremento del porcentaje total de aumento de 20 % para el lote 9, manteniéndose el monto final del contrato en Gs. 52.524.369.323 (guaraníes cincuenta y dos mil quinientos veinticuatro millones trescientos sesenta y nueve mil trescientos veintitrés) IVA incluido.

En conclusión, luego de analizado y verificado todos los puntos señalados, se recomienda a la Dirección de Caminos Vecinales proseguir con los tramites de aprobación del Convenio Modificatorio de obra N° 2".

En este sentido, la Dirección de Caminos Vecinales, ha providenciado que; *"Se ha revisado el Informe Fiscal y el Informe Técnico elaborado por el Departamento de Ejecución, donde se constata que la propuesta del Convenio Modificatorio N° 2 se corresponde con las necesidades reales de la Obra, de OBRAS DE PAVIMENTACIÓN TIPO ASFALTICO DE TRAMOS DE CAMINOS VECINALES EN LOS DEPARTAMENTOS DE SAN PEDRO, CANINDEYÚ, CAAZAPÁ, PARAGUARÍ Y ÑEEMBUCÚ.*

En base a lo señalado, esta Dirección aprueba la propuesta del Convenio Modificatorio N° 2 y remite los documentos al VMOP para proseguir con los trámites a través de las instancias pertinentes para la formalización y posterior suscripción"

Asimismo, como Informe Complementario, de fecha 15 de octubre de 2021, el Departamento de Ejecución, manifiesta que: *"El presente Convenio Modificatorio no otorga al Contratista condiciones más favorables con respecto a las señaladas originalmente en el Pliego de Bases y Condiciones y el Contrato, ya que no han sido alterados o modificados entre otros, la naturaleza de las obras ni la finalidad, ni tampoco los precios base del mismo, ya que todos los precios de los ítems nuevos fueron calculados en base a los precios unitarios contractuales".*

Por último, cabe mencionar que el presente dictamen no reemplaza el obligatorio parecer de la Dirección de Auditoría Interna institucional prevista en el artículo 62 de la ley 2051/03, el cual obra en el expediente como Informe de Revisión Documentaria DAT N° 142/2021, elaborado por la Dirección de Auditoría Interna, el cual concluye que: *"... corresponde la prosecución de los trámites administrativos al proyecto de Convenio Modificatorio N° 2, del Contrato SG Ministro N° 120/2020 del Llamado MOPC N° 188/2019 "LPN PARA LAS OBRAS DE PAVIMENTACIÓN TIPO ASFALTICO DE TRAMOS DE CAMINOS VECINALES EN LOS DEPARTAMENTOS DE SAN PEDRO, CANINDEYÚ, CAAZAPÁ, PARAGUARÍ Y ÑEEMBUCÚ. LOTE 9", ID N° 373.116. Las modificaciones introducidas, se encuentran respaldadas en los Informes Técnico del Departamento de Ejecución - DCV. (folios 86/87)".*

Rosario Godoy Rodas
Abogada
Mat C.S.J. N°51.758

Ing. Jesús Manuel Barrea Llanes
Coordinador de Contratos
Convenios y Acuerdos
D.A.J. - M.O.P.C.

Abg. Blás González Garcia
Director
Dirección Asuntos Jurídicos
MOPC

112 ciento once

V.CONCLUSIÓN

Por tanto, atendiendo a la documentación remitida, la normativa aplicable y las consideraciones expuestas precedentemente, esta Dirección considera que se cumplen las formalidades legales exigidas para la formalización del Convenio Modificatorio N° 2, por el cual se modifican cantidades de algunos ítems contractuales, lo que no implica variación en el monto ni plazo de ejecución de obra, establecido en el Convenio Modificatorio N° 1, respecto al Contrato SG Ministro N° 120/2020 en el marco del Llamado MOPC N° 188/2019 "LPN PARA LAS OBRAS DE PAVIMENTACIÓN TIPO ASFALTICO DE TRAMOS DE CAMINOS VECINALES EN LOS DEPARTAMENTOS DE SAN PEDRO, CANINDEYÚ, CAAZAPÁ, PARAGUARÍ Y ÑEEMBUCÚ. LOTE 9", ID N° 373.116, de conformidad a lo establecido en las cláusulas de las condiciones generales del contrato traídas a colación que se encuentran en concordancia con el artículo 62 de la ley N° 2051/03 "De Contrataciones Públicas".

Así también, se advierte que, en ocasión de suscripción del convenio modificatorio, CONSTRUPAR S.A, deberá contar con las garantías contractuales vigentes, a fin de poseer la cobertura correspondiente de todas las garantías exigidas en el contrato.

Finalmente, se aclara que el presente dictamen no reemplaza el obligatorio parecer de la Dirección de Auditoría Interna institucional, y, que esta Dirección no tiene competencia para emitir opinión sobre la correspondencia de los montos asignados, estando esta tarea administrativa a cargo de la Unidad Administradora del Contrato, por lo que la misma resulta responsable de la justificación de los fundamentos técnicos que motivan la celebración del convenio modificatorio propuesto, así como los cálculos aritméticos detallados y sus resultados. -

Atentamente.

Rosario Godoy Rodas
Abogada
Mat C.S.J. N°51.756

Abg. Jesús Manuel Silvera Llanes
Coordinador de Contratos
Convenios y Acuerdos
D.A.J. / M.O.P.C.

Abg. Blás González Candia
Director de Asuntos Jurídicos
MOPC

M.D.P.C. - UNIDAD OPERATIVA DE CONTRATACION

RECIBIDO POR: Hugo

HORA: 07:55

☐ [illegible]

☐ [illegible]

☐ [illegible] LICITAS

[illegible] C ☐ P ☐

☐ [illegible]

☐ [illegible] EXCEPCIONES

☐ [illegible] ALES Y EXCEPCION

☐ [illegible] INTERNACIONALES

☐ [illegible] CONTRATACION DIRECTA

☐ [illegible] DE REPOSICION

☐ [illegible] COTIZACIONES

☐ [illegible] VENTA

☐ [illegible] ENTRADA

FECHA: 20/10/21